Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 348

Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 oktober 2015 en het nader rapport d.d. 23 november 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 september 2015, no. 2015001504, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de Minister van Economische Zaken meer regie te geven bij belangrijke beslissingen in de mijnbouw alsmede de positie van het Staatstoezicht op de Mijnen te versterken, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Daarnaast is een eerder ingetrokken wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (Mbw) met betrekking tot de regels voor afsplitsing betreffende vergunningen voor koolwaterstoffen die voor 1965 zijn verleend[2] in het wetsvoorstel opgenomen. Voorts wordt de mogelijkheid om kosten van het verlenen van vergunningen en kosten van toezicht door te berekenen aan mijnbouwbedrijven en gasnetbeheerders verruimd. Tot slot wordt de bijlage van de Mbw voor de aanwijzing van de driemijlszone op zee, onder andere in verband met de aanleg van de Tweede Maasvlakte, aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering of

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] Kamerstukken II 2014/15, 34 092 nrs. 1–3.

kst-34348-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

aanpassing van het voorstel aangewezen. Dit betreft allereerst de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht van de Minister en van de gassector. Teneinde het Staatstoezicht meer onafhankelijk te maken van de Minister wordt voorgesteld de bevoegdheid van de Minister om aan het Staatstoezicht aanwijzingen te geven te beperken. Dat impliceert een ongewenste aantasting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het aan de Minister hiërarchisch ondergeschikte Staatstoezicht. Daarnaast is niet ingegaan op de aanbeveling van de OVV om het Staatstoezicht ook meer onafhankelijk te maken van de gassector, terwijl het in de rede zou liggen dat beide ontwikkelingen – meer onafhankelijkheid ten opzichte van de Minister en ten opzichte van de sector – gelijk opgaan.

Bij de verlening van een opslagvergunning zullen gemeente en waterschap wel worden betrokken, maar zij hebben geen adviesrecht. Nu bij een aanvraag voor een opslagvergunning de locatie bekend is en deze vrijwel altijd in één gemeente en één waterschap zal liggen, lijkt hier een adviesrecht meer in de rede te liggen.

In de derde plaats betreffen de opmerkingen van de Afdeling de besluitvorming over de winning van delfstoffen. Deze kent vier beslissingsmomenten: de opsporingsvergunning, de winningsvergunning, het winningsplan en de omgevingsvergunning. In het voorstel wordt onder meer de veiligheid van omwonenden en de voorkoming van schade bij de beslissing over de opsporingsvergunning en de winningsvergunning een beoordelingscriterium. Dat leidt ertoe dat op vier verschillende momenten grofweg hetzelfde toetsingskader gehanteerd zal worden. Dit roept de vraag op of deze criteria, al zijn zij tekstueel gelijkluidend, bij de onderscheiden beoordelingsmomenten eenzelfde of verschillende betekenis zullen hebben.

Het advies is als volgt opgebouwd.
Allereerst komen de voorstellen aan de orde die gerelateerd zijn aan de aanbevelingen van de OVV. De regieversterking van de Minister van Economische Zaken komt in paragraaf 1 aan de orde, waarbij wordt ingegaan op de nieuwe toetsingsgronden en de mogelijkheid vergunningen aan te passen en in te trekken. Paragraaf 2 gaat in op het voorstel om het burgerperspectief meer bij de besluitvorming te betrekken door versterking van de positie van gemeenten en waterschappen. De paragrafen 3 en 4 zien op de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht ten opzichte van de Minister respectievelijk ten opzichte van de gassector. In de tweede plaats worden andere dan aan de aanbeveling van de OVV gerelateerde voorstellen in ogenschouw genomen. Paragraaf 5 betreft de retributies en vergoedingen inzake vergunningverlening en toezicht. In paragraaf 6 komt de inwerkingtreding van het voorstel aan de orde in relatie tot de spoedprocedure voor raadgevende referenda.
Het advies gaat ten slotte in op de verhouding tussen het voorliggende voorstel en twee aangenomen amendementen die zijn ingediend bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van twee Europese richtlijnen (wetsvoorstel 34 041).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 september 2015, nr. 2015001504, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 oktober 2015, nr. W15.15.0306/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Regieversterking Minister van Economische Zaken

a. Algemeen

Het voorstel beoogt de Minister van Economische Zaken meer regie te geven bij belangrijke beslissingen in de mijnbouw, en daarmee uitvoering te geven aan aanbevelingen van de OVV.[3] De Minister kan opsporings-, winnings- en opslagvergunningen voortaan weigeren vanwege de veiligheid voor omwonenden, of om ernstige schade aan gebouwen of infrastructurele werken te voorkomen.[4] Op diezelfde gronden kan hij de instemming met een winningsplan weigeren[5] en voorschriften en beperkingen verbinden[6] aan de genoemde vergunningen en aan een winningsplan.[7]

De Afdeling heeft op 7 oktober 2015 voorlichting gegeven over vier amendementen die zijn ingediend bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van twee Europese richtlijnen. In de voorlichting is reeds ingegaan op deze nieuwe toetsingsgronden.[8] Hetgeen in de voorlichting is betoogd wordt nu kort herhaald.

In de huidige Mbw ligt de nadruk op het zo goed mogelijk benutten van delfstoffen. Veiligheid is bij het verlenen van een opsporings- of winningsvergunning geen toetsingscriterium. Wel moet een vergunninghouder alle maatregelen nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden ter voorkoming van nadelige milieugevolgen, schade door bodembeweging en aantasting van de veiligheid.[9] Voor een opslagvergunning geldt het veiligheidscriterium wel.[10]

De winning is bovendien afhankelijk van een winningsplan. De Minister kan zijn instemming met het winningsplan weigeren in het belang van het risico van schade ten gevolge van de beweging van de aardbodem.[11] Ook is de Minister het bevoegd gezag inzake het verlenen van een omgevingsvergunning of een mijnbouwmilieuvergunning.[12] Hij betrekt daarbij onder andere de gevolgen van het mijnbouwwerk voor het milieu.[13]

Het voorstel heeft tot gevolg dat de beoordeling van de veiligheid naar voren wordt gehaald, naar de beslissingen over de opsporingsvergunning- en de winningsvergunning. Het betekent dat ongeveer hetzelfde toetsingskader gehanteerd zal worden op een aantal verschillende beoordelingsmomenten (opsporingsvergunning, winningsvergunning, winningsplan, omgevingsvergunning, opslagvergunning). Dit roept de vraag op of elk van de criteria, al zijn deze gelijkluidend, bij de onderscheiden beoordelingsmomenten in betekenis en reikwijdte niettemin kunnen verschillen. De Afdeling adviseert in te gaan op de

---

[3] Toelichting, paragraaf 1 en paragraaf 2, tweede alinea.
[4] Artikel I, onderdeel B (artikel 9, onder f), van het voorstel.
[5] Artikel I, onderdeel O (artikel 36, eerste lid), van het voorstel.
[6] Artikel I, onderdeel D (artikel 13) en onderdeel J (artikel 29), van het voorstel.
[7] Artikel I, onderdeel O (artikel 36, tweede lid), van het voorstel.
[8] Paragraaf 6, onder a, van de voorlichting betreffende de aangenomen amendementen op het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met Implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013,L 178). Deze voorlichting is op 7 oktober 2015 uitgebracht. Vindplaats van het voorstel: Kamerstukken II 2014/15, 34 041, A.
[9] Artikel 33 Mbw.
[10] Artikel 27, eerste lid, onder d, en artikel 27, derde lid, Mbw.
[11] Artikel 36, eerste lid, Mbw.
[12] Artikel 40 Mbw. Artikel 3.3, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht.
[13] Artikel 2.14 van de Wabo.

betekenis en onderlinge verhouding van de betreffende criteria in de onderscheiden beoordelingsmomenten.

b. Aanpassing en intrekking van vergunningen

Op grond van het voorstel kunnen reeds verleende opsporingsvergunning, winningsvergunning en opslagvergunningen worden aangepast of ingetrokken onder meer «in verband met veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten inzake de manier waarop de aanvrager de activiteiten voor opsporing of winning verricht of voornemens is te verrichten, waaronder de bij die activiteiten te gebruiken technieken, hulpmiddelen of stoffen».[14]

De Afdeling acht het denkbaar dat het aangewezen kan zijn vergunningen op deze gronden aan te passen of in te trekken. Met name de bevoegdheid tot intrekking van een vergunning op grond van veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten heeft een ingrijpend karakter. In de toelichting wordt echter slechts in algemene termen ingegaan op de criteria voor het hanteren van deze bevoegdheid.[15] *Zo wordt vermeld dat sprake moet zijn van «zwaarwegende redenen» en «gewijzigde omstandigheden of inzichten die niet zijn te verenigen met een ongewijzigde voortzetting van de vergunde situatie». De Afdeling adviseert in de toelichting aan de hand van voorbeelden aan te geven in welke gevallen een vergunning ingetrokken zou kunnen worden en daarbij in te gaan op de concrete gevolgen daarvan.*

1. Regieversterking Minister van Economische Zaken

a. Algemeen

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de toelichting uitgebreid met een nadere onderbouwing van de betekenis en onderlinge verhouding van desbetreffende criteria in de onderscheiden beoordelingsmomenten.

b. Aanpassing en intrekking van vergunningen

Aan het advies van de Afdeling om aan de hand van voorbeelden toe te lichten in welke gevallen een vergunning ingetrokken kan worden en in te gaan op de concrete gevolgen daarvan, is gevolg gegeven door in paragraaf 4.5 hier nader op in te gaan. Hierbij wordt opgemerkt dat daarbij niet is gestreefd naar volledigheid, omdat de gevolgen van de wijziging of intrekking van een vergunning afhankelijk van het type vergunning, de looptijd van de vergunning en de grootte van het desbetreffende gebied zeer verschillend kunnen zijn.

2. Burgerperspectief bij besluitvorming

De Afdeling gaat in paragraaf 2b in op het burgerperspectief bij de besluitvorming met betrekking tot de opslagvergunning. Dat onderwerp is in de voorlichting nog niet aan de orde geweest.

[14] Onderdelen H (artikel 21, eerste lid, onder f t/m j) en K (artikel 30).
[15] Toelichting, paragraaf 4.5, laatste alinea.

In de voorlichting (paragraaf 7, onder a) is de Afdeling reeds ingegaan op het burgerperspectief bij de besluitvorming over de opsporingsvergunning en de winningsvergunning.[16] *Vanwege de zelfstandige leesbaarheid van dit advies wordt in paragraaf 2c op eenzelfde wijze als in de voorlichting hierop ingegaan. In de tekst is er rekening mee gehouden dat de besluitvorming in het voorstel anders is uitgewerkt dan in het amendement.*

a. Bestaande situatie

Voor een efficiënte besluitvorming is het belangrijk dat de mogelijkheden van advies en inspraak zijn afgestemd op de aard van het te nemen besluit en de belangen die bij het nemen van een besluit zijn betrokken. De nadruk bij het verlenen van een opsporingsvergunning of een winningsvergunning ligt naar huidig recht op de mogelijkheden en voornemens van de aanvrager van een vergunning op (mijnbouw)technisch en financieel gebied. Bij de besluitvorming is er behoefte aan deskundig advies over de technische en financiële capaciteiten die een (potentiële) vergunninghouder heeft en de technische en financiële capaciteiten die in het desbetreffende geval van hem gevraagd moeten worden. Daarom schrijft de Mbw voor dat bij de besluitvorming omtrent een opsporingsvergunning, een winningsvergunning of een opslagvergunning een deskundigenadvies van de Mijnraad wordt gevraagd.[17] *Daarnaast bepaalt artikel 16 Mbw dat (uitsluitend) gedeputeerde staten binnen een door de Minister te stellen redelijke termijn in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over een opsporingsvergunning of winningsvergunning. Ten slotte bepaalt artikel 3.10, eerste lid, onder c, van de Wabo dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning ter zake van mijnbouwwerken. Dit betekent dat iedere burger voor zijn eigen belang en ieder bestuursorgaan voor de aan dat bestuursorgaan toevertrouwde belangen kan opkomen (artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht) tegen het winningsplan en de Wabo-vergunning. De gedachte hierachter is dat de belangen van burgers en andere overheden met name bij het winningsplan en de Wabo(mijnbouw)milieuvergunning liggen.*

In de Wabo is het adviesrecht geregeld bij of krachtens artikel 2.26. In artikel 6.1, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht is een algemeen adviesrecht aan het college vanburgemeester en wethouders toegekend met betrekking tot aanvragen om omgevingsvergunningen voor projecten binnen hun gemeente, ten aanzien waarvan zij niet zelf het bevoegd gezag zijn. Daarnaast zijn enkele specifieke adviesrechten toegekend, gebaseerd op een verondersteld specifieke deskundigheid. Zo bepaalt artikel 2.26, eerste lid, van de Wabo dat het bevoegd gezag het waterschap in de gelegenheid stelt advies uit te brengen indien vanuit het mijnbouwwerk afvalwater of andere afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater worden gebracht. Een ander voorbeeld betreft artikel 6.3, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht waar de inspecteur-generaal der mijnen als adviseur is aangewezen.

---

[16] Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende de aangenomen amendementen op het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met Implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013,L 178). Deze voorlichting is op 7 oktober 2015 uitgebracht (no. W15.15.0151).

[17] Artikel 105, derde lid, Mbw.

b. Advies bij de verlening van een opslagvergunning

Bij de besluitvorming met betrekking tot een vergunning voor de opslag van CO_2 *moet, zoals hierboven aangegeven, een deskundigenadvies van de Mijnraad worden gevraagd. Daarnaast is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.*

Voor de procedure voor een opslagvergunning, een vergunning voor het permanent opslaan van CO_2 *en een vergunning voor het opsporen van* CO_2*-opslagcomplexen verklaart het voorstel artikel 16 van de Mbw van overeenkomstige toepassing.*[18] *Dat betekent dat gedeputeerde staten de betrokken besturen van gemeenten en waterschappen moeten betrekken bij het uit te brengen advies over de verschillende opslagvergunningen. Daarnaast blijft voor het verlenen van een opslagvergunning van* CO_2 *de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van kracht.*

In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom voor de opslagvergunning deze keuze is gemaakt. Nu bij een aanvraag voor een opslagvergunning de locatie bekend is, evenals dit nu voor de Wabo-vergunning geldt, en deze locatie vrijwel altijd beperkt zal zijn tot het grondgebied van één gemeente en één waterschap, ligt het in de rede de betrokkenheid van gemeentebesturen en waterschapsbesturen in de vorm van een adviesrecht gestalte te geven. Het voorstel bevat om die reden reeds een adviesrecht van gemeentebesturen en waterschapsbesturen ten aanzien van het winningsplan.[19]

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom ten aanzien van de opslagvergunning niet is voorzien in een adviesrecht voor gemeentebesturen en waterschapsbesturen en het voorstel zo nodig aan te passen.

c. Betrekken van gemeentebesturen en waterschapsbesturen bij advies gedeputeerde staten

In de voorlichting is reeds aangegeven dat de Afdeling de huidige beperking van het adviesrecht met betrekking tot de opsporingsvergunning en de winningsvergunning tot gedeputeerde staten plausibel acht. De Afdeling heeft in de voorlichting tevens opgemerkt het advies van de OVV om het burgerperspectief structureel en herkenbaar mee te nemen in de besluitvorming door provinciebesturen en gemeentebesturen te onderschrijven.[20] *Het voorstel draagt gedeputeerde staten op bij de voorbereidingen van een advies inzake een opsporingsvergunning, winningsvergunning of opslagvergunning, de colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van de waterschappen van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft, te betrekken bij het advies.*[21]

De Afdeling merkt hierover op dat uit de toelichting niet blijkt waartoe dit voorstel gedeputeerde staten precies verplicht. Hoewel het begrip «betrekken bij» ook in andere wetten wordt gebezigd,[22] *wordt dit in de toelichting niet verder uitgewerkt. Zonder die uitwerking is niet duidelijk hoe bindend «betrekken bij» is en is ook niet duidelijk hoe aan dit «betrekken bij» in de praktijk feitelijk uitvoering moet worden gegeven. Dit is van belang mede omdat opsporingsvergunningen en winningsvergun-*

---

[18] Artikel I, onderdeel L, van het voorstel en toelichting, onderdeel L.
[19] Artikel I, onderdeel M (artikel 34, vijfde lid). Zie de toelichting, paragraaf 4.9.
[20] Voorlichting, paragraaf 7, onder b.
[21] Artikel 16, Artikel I, onderdelen E en L, van het voorstel.
[22] Zie bijvoorbeeld artikel 4.4, eerste lid, Wet milieubeheer of artikel 7, eerste lid, Natuurbeschermingswet 1998.

ningen een groot gebied kunnen beslaan, terwijl nog niet duidelijk is of en waar boor- of winningsactiviteiten zullen plaatsvinden (zoekgebied). Het is daarmee bijvoorbeeld de vraag welke besturen van gemeenten en waterschappen gedeputeerde staten moeten betrekken bij het advies.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag waartoe dit voorstel gedeputeerde staten verplicht wanneer de besturen van gemeenten en waterschappen bij een advies met betrekking tot een opsporings- of winningsvergunning moeten worden betrokken.

2. Burgerperspectief bij besluitvorming

a. Bestaande situatie

Zoals de Afdeling opmerkt is het voor een efficiënte besluitvorming belangrijk dat de mogelijkheden van advies en inspraak zijn afgestemd op de aard van het te nemen besluit en de belangen die bij het nemen van een besluit zijn betrokken. Om die reden regelt het wetsvoorstel een uitbreiding van het advies van gedeputeerde staten tot een medebetrokkenheid van gemeenten en waterschappen in verband met de meer regionale ruimtelijke aspecten die bij de verlening van de vergunning aan de orde zijn. Dit is in paragraaf 4.6 van de toelichting meer geëxpliciteerd. Zoals de Afdeling opmerkt zijn de belangen van burgers en andere overheden met name aan de orde bij de instemming met het winningsplan krachtens de Mijnbouwwet en de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het wetsvoorstel voorziet dan ook in uitbreiding van de procedure, bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voor de instemming met het winningsplan en bij deze instemming een adviesrecht voor gedeputeerde staten, colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van waterschappen.

b. Advies bij de verlening van een opslagvergunning

Op advies van de Afdeling is de toelichting in paragraaf 4.6 aangevuld met betrekking tot de advisering over de opslagvergunning.

c. Betrekken van gemeentebesturen en waterschapsbesturen bij advies gedeputeerde staten

Op advies van de Afdeling is in paragraaf 4.6 van de toelichting nader toegelicht waartoe gedeputeerde staten bij hun advies gehouden zijn in verband met het betrekken van de besturen van gemeenten en waterschappen bij dat advies.

3. Onafhankelijkheid van het Staatstoezicht ten opzichte van de Minister

Het voorstel strekt ertoe de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen ten opzichte van de Minister te versterken. Om dat doel te bereiken wordt de bevoegdheid van de Minister om aanwijzingen te geven aan het Staatstoezicht beperkt. De bevoegdheden van het Staatstoezicht worden meer expliciet in de wet uitgeschreven en één bevoegdheid wordt niet langer door de Minister gemandateerd maar rechtstreeks in de wet aan het Staatstoezicht toegekend (attributie).

Een terminologische of technische verandering betreft het niet langer toekennen van bevoegdheden aan het Staatstoezicht, maar aan de inspecteur-generaal der mijnen, die aan het hoofd van het Staatstoezicht staat. In het navolgende wordt om redenen van leesbaarheid soms

gesproken over «Staatstoezicht» en soms over «de inspecteur-generaal der mijnen».

De onafhankelijkheid van het Staatstoezicht ten opzichte van de Minister wordt versterkt door de volgende maatregelen.

1°. De Minister kan de inspecteur-generaal der mijnen geen bijzondere aanwijzing geven:
- *om een specifiek onderzoek niet te verrichten of af te ronden;*
- *over de wijze waarop hij een specifiek onderzoek verricht; en*
- *over iedere vorm van bevindingen, oordelen en adviezen van de inspecteur-generaal.*[23]

2°. Het gebruik van de bevoegdheid om aanwijzingen te geven wordt transparanter gemaakt:
- *de aanwijzing geschiedt schriftelijk,*
- *bijzondere aanwijzingen worden onverwijld aan de Staten-Generaal gezonden,*
- *de Minister stuurt de jaarverslagen van het Staatstoezicht en andere verslagen van zijn werkzaamheden door aan de Staten-Generaal.*[24]

3°. De Minister kan de aanwijzingsbevoegdheid niet mandateren. Een aanwijzing kan dus niet meer (krachtens mandaat) door een ambtenaar worden gegeven.[25]

4°. De bevoegdheden van het Staatstoezicht worden in het voorstel anders vormgegeven:
- *de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen is nu in de wet toegekend aan de Minister, die deze bevoegdheid heeft gemandateerd aan het Staatstoezicht.*[26] *In het voorstel wordt die bevoegdheid rechtstreeks toegekend (geattribueerd) aan het Staatstoezicht;*[27]
- *de adviestaken van het Staatstoezicht en de toezichthoudende taken van zijn ambtenaren*[28] *worden meer uitdrukkelijk in de wet vastgelegd.*

In de toelichting wordt de versterking van de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht beknopt gemotiveerd. Gesteld wordt dat daarmee uitvoering wordt gegeven aan een aanbeveling van de OVV. Ook wordt betoogd dat het kabinet sterk hecht aan de onafhankelijke oordeelsvorming en advisering en het onafhankelijk toezicht van het Staatstoezicht.[29] *Verder wordt opgemerkt dat het veiligheidsbelang scherp in beeld komt als de Minister vergunningen verleent en verantwoordelijk is voor het functioneren van het Staatstoezicht, terwijl het Staatstoezicht in onafhankelijkheid onderzoek kan doen, kan adviseren en toezicht kan houden. Met de onafhankelijke rapporten en adviezen van het Staatstoezicht is publiek debat mogelijk, aldus de toelichting.*[30]

Voor zover het voorstel het doel heeft de onafhankelijkheid van onderzoek en oordeelsvorming binnen het departement te versterken en de onafhankelijke informatievoorziening daarover te bevorderen – aan de Minister, de Staten-Generaal en het publiek – kan de Afdeling dat op

[23] Artikel 128a, vierde lid.
[24] Artikel 128a, eerste en derde lid; artikel 128, eerste en derde lid.
[25] Artikel 128a, tweede lid.
[26] Artikel 14 van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015.
[27] Artikel 132 Mbw; artikel I, onderdeel W, van het voorstel. Voor de last onder dwangsom artikel 5:32 Awb.
[28] Voorgesteld artikel 127; titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht; artikelen 2 en 3 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar Staatstoezicht op de Mijnen 2013; toelichting, paragrafen 5.2 (Adviestaken) en 5.3 (Toezichthouden).
[29] Toelichting, paragraaf 5.1 (Onafhankelijkheid SodM).
[30] Toelichting, paragraaf 5.6 (Aansturing van de inspecteur-generaal der mijnen door de Minister), slotalinea.

zichzelf onderschrijven. De Afdeling heeft echter bezwaren tegen de wijze waarop dit wordt vormgegeven voorzover in het voorstel de zeggenschap die de Minister heeft over aan hem ondergeschikte ambtenaren wordt beperkt.[31] *Dat is niet in overeenstemming met het uitgangspunt, neergelegd in artikel 44 van de Grondwet, waaruit voortvloeit dat een Minister de leiding heeft over zijn ministerie, dat hij ministeriële verantwoordelijkheid draagt voor het doen en laten van zijn ambtenaren en dat hij daarvoor aanspreekbaar is.*[32]

Beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Staatstoezicht is temeer problematisch, omdat het Staatstoezicht bij het verrichten van onderzoek gebruik zal maken van de toezichtsbevoegdheden die aan de ambtenaren van het Staatstoezicht zijn toegekend: zij zijn onder meer bevoegd plaatsen te betreden (zo nodig met behulp van de sterke arm), inzage te vorderen in gegevens en bescheiden, zaken te onderzoeken en monsters te nemen.[33] *Zij kunnen derhalve de rechten van burgers of private organisaties beperken. De uitoefening van zulke bevoegdheden door departementsambtenaren dient volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid te staan.*

Een andere benadering zou zijn om het Staatstoezicht bij wet de status van een zelfstandig bestuursorgaan te geven; daarmee zou in ieder geval de hybride situatie dat het Staatstoezicht als ambtelijke dienst onder slechts beperkte ministeriële verantwoordelijkheid komt te staan, worden voorkomen. De Afdeling merkt echter op dat de meeste inspecties van de rijksoverheid onderdeel uitmaken van een of meer departementen. Dat is niet zonder reden: de toezichthoudende bevoegdheden van inspecties sluiten niet aan bij de motieven om een zelfstandig bestuursorgaan op te richten, zoals die zijn vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.[34] *Een aantal toezichthoudende instellingen heeft wel de status van zelfstandig bestuursorgaan: het College bescherming persoonsgegevens, de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Consument en Markt, De Nederlandsche Bank, de kansspelautoriteit en de Nederlandse Zorgautoriteit.*[35] *Hun zelfstandige status is echter door het recht van de Europese Unie voorgeschreven of houdt verband met het feit dat zij onder meer toezicht houden op markten waarop ook de overheid als marktpartij optreedt.*[36] *Bij het Staatstoezicht is dat niet aan de orde.*

De beoogde onafhankelijkheid van onderzoek, oordeelsvorming en informatievoorziening kan wel worden bevorderd bij een intern werkende regeling, zoals de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, die op 30 september 2015 zijn vastgesteld door de Minister-President, hande-

---

[31] Artikel 128a, vierde lid, dat bepaalt dat de Minister bepaalde bijzondere aanwijzingen niet kan geven.

[32] Een dergelijke beperking is a fortiori niet mogelijk door middel van een uitvoeringsregeling, bij voorbeeld artikelen 3, 4 en 7 van het (ministeriële) Besluit taakuitoefening IGZ (voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg) en artikel 3 van het (eveneens ministeriële) Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport.

[33] Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

[34] Die motieven zijn: (i) er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid; (ii) er is sprake van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen; (iii) het is bijzonder aangewezen in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak dat maatschappelijke organisaties participeren (artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).

[35] Het zal ook gelden voor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, indien het wetsvoorstel tot instelling van die Autoriteit tot stand komt (Kamerstukken II 2014/15, 34 219, nrs. 1–3).

[36] Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, toelichting op aanwijzing 2.

lende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.[37] *Omdat zo'n regeling alleen interne werking heeft, blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volledig in stand.*

De Afdeling adviseert van dit onderdeel van het voorstel af te zien.

3. Onafhankelijkheid van het Staatstoezicht ten opzichte van de Minister

De Afdeling adviseert om af te zien van de wettelijke bepaling waarmee de mogelijkheid van de Minister om aanwijzingen te geven aan SodM, wordt beperkt. De Afdeling geeft aan dat het de voorkeur verdient te volstaan met een intern werkende regeling zoals de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.
Met de Afdeling hecht ik groot belang aan de onafhankelijkheid van onderzoek en oordeelsvorming van SodM. Om de onafhankelijkheid van SodM te versterken wordt in voorliggend wetsvoorstel voorgesteld om twee zaken te regelen. In de eerste plaats wordt voorgesteld een aantal taken aan SodM te attribueren in plaats van attributie aan de Minister, die vervolgens mandaat verleent aan SodM. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde attributie van taken en bevoegdheden aan de inspecteur-generaal der mijnen vindt een beperking plaats in de mogelijkheden van de Minister om deze bevoegdheid zelf uit te oefenen. Immers, bij attributie worden besluiten neergelegd op een lager niveau dan het niveau van de Minister. Anders dan bij mandaat kan een Minister bij attributie niet besluiten deze bevoegdheid zelf uit te oefenen. De inspecteur-generaal der mijnen wordt hiermee, naast de Minister een bestuursorgaan.
In de tweede plaats wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om vast te leggen dat de Minister de inspecteur-generaal der mijnen geen bijzondere aanwijzing kan geven waar het – kort samengevat – gaat om het al dan niet verrichten van onderzoek, de wijze van verrichten van onderzoek en de conclusies die hieraan worden verbonden. Zoals hierboven is opgemerkt, wordt door de keuze voor attributie de inspecteur-generaal der mijnen een bestuursorgaan. Om de zelfstandigheid van dit bestuursorgaan te waarborgen, zou gekozen kunnen worden voor de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hiervoor is in dit wetsvoorstel niet gekozen; een keus die door de Afdeling wordt onderschreven. Echter, ook in de situatie dat een bestuursorgaan onderdeel uitmaakt van een departement en de inspecteur-generaal hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister, kan een zekere mate van zelfstandigheid wenselijk zijn.
In deze situatie ontstaat een spanning tussen de wens tot onafhankelijk onderzoek en oordeelsvorming van SodM en het gegeven dat de inspecteur-generaal van SodM en zijn medewerkers onder hiërarchische verantwoordelijkheid van de Minister vallen. Deze spanning is niet uniek voor SodM. Ook bij andere rijksinspecties speelt deze discussie, evenals bij de planbureaus. In verschillende situaties is hier verschillend mee omgegaan. Zo is bijvoorbeeld in artikel 8, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht vastgelegd dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Inspectie van onderwijs geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs. Voor de planbureaus zijn Aanwijzingen vastgesteld, en ook voor rijksinspecties zijn recent aanwijzingen vastgesteld. In deze situaties

[37] Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, Kamerstukken II 2015/16, 31 490, nr. 190, bijlage. In de toelichting op de Aanwijzingen wordt uitgelegd dat regeling bij formele wet niet noodzakelijk is en ook minder gepast, omdat het gaat over de inrichting van ministeries en de relatie tussen Ministers en aan hen ondergeschikte dienstonderdelen.

wordt de zeggenschap die de Minister heeft over aan hem ondergeschikte ambtenaren beperkt. Echter, ik deel niet de conclusie van de Afdeling dat een situatie waarin de zeggenschap van een Minister over zijn ondergeschikte ambtenaren wordt beperkt, niet in overeenstemming is met artikel 44 van de Grondwet. Artikel 44 van de Grondwet regelt onder meer dat bij koninklijk besluit ministeries worden ingesteld, die onder leiding van een Minister staan. De organisatie van deze ministeries is grondwettelijk niet nader geregeld en wordt met voorgestelde bepaling nader ingevuld. Juist vanwege het belang om de relatie tussen de Minister en SodM transparant en bestendig vast te leggen, is gekozen voor een bepaling op wetsniveau in plaats van te volstaan met Aanwijzingen. De aanbevelingen van de OVV om de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van het ministerie te versterken, onderschrijven dit belang.
Waar het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid, verplicht artikel 68 van de Grondwet Ministers om de Tweede en Eerste Kamer te informeren. Deze verantwoordingsplicht blijft uiteraard in stand waar het zaken betreft die SodM behartigt. Waar de Tweede of Eerste Kamer zal vragen naar onderzoeken die door SodM worden verricht, zullen hier uiteraard inlichtingen over verstrekt worden. Waar het gaat om bijvoorbeeld conclusies die SodM aan een bepaald onderzoek verbindt, zal de Minister de Tweede of Eerste Kamer hiervan op de hoogte kunnen stellen, indien wenselijk vergezeld van zijn eigen beoordeling hiervan of de consequenties die hij aan dergelijke conclusies verbindt. Op deze wijze blijft, met inachtneming van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van SodM enerzijds en de Minister anderzijds, de ministeriële verantwoording in de richting van de Tweede en Eerste Kamer in stand.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting op verschillende punten uitgebreid. In paragraaf 5.6 en in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 128a is nader ingegaan op de keuze om bij wet de onafhankelijkheid van SodM verder te versterken.

4. Onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen ten opzichte van de sector

a. Aanbeveling van de OVV

De OVV heeft aanbevolen de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht te versterken ten opzichte van de Minister en de sector.[38] *De Afdeling merkt op dat het voorstel wettelijke waarborgen bevat ter uitvoering van het eerste deel van deze aanbeveling: versterking van de onafhankelijkheid ten opzichte van de Minister. Dit kwam in het vorige punt van dit advies aan de orde. De toelichting besteedt echter geen aandacht aan de onafhankelijkheid ten opzichte van de sector.*[39] *Hoewel het voorstel zelf daarin geen verandering brengt en wellicht niet hoeft te brengen omdat daarvoor mogelijk andere dan wettelijke instrumenten meer geschikt zijn, acht de Afdeling het aangewezen in de toelichting in te gaan op de aanbeveling van de OVV met betrekking tot de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht ten opzichte van de sector. Met name zou moeten worden toegelicht waarom het wetsvoorstel hierbij geen wijziging beoogt alsmede of en hoe de aanbeveling van de OVV zal worden opgevolgd.*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

---

[38] Aardbevingsrisico's in Groningen, blz. 90.
[39] Toelichting, paragraaf 5 (onafhankelijkheid en taken SodM). Dat geldt ook voor de kabinetsreactie op het rapport van de OVV, Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 143, blz. 5–6.

b. Samenhang met aanpassing van het gasgebouw

Het voorgaande klemt temeer vanwege de analyse van de OVV. Volgens de OVV vormde het «gasgebouw» (alle partijen die besluiten nemen over productie, afzet en transport van het Groningse gas) jarenlang een hecht samenwerkingsverband dat was gericht op consensus met wederzijds begrip voor en interne transparantie over elkaars belangen. Er bestonden bovendien personele unies tussen verschillende onderdelen van het gasgebouw, met als gevolg dat de besluitvorming over de gaswinning uit het Groningenveld in handen was van minder dan tien personen, die elkaar goed kenden en elkaar regelmatig spraken. In een aantal gevallen was er een verwevenheid tussen overheid en gassector, zoals bij inspecteurs-generaal van het Staatstoezicht die eerder bij Shell hebben gewerkt.[40]

De Afdeling merkt voorts op dat de besluitvorming over de aanpassing van het gasgebouw niet gelijk op lijkt te gaan met de besluitvorming over het voorliggende voorstel. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de OVV is onderkend dat het wenselijk is de structuur van het gasgebouw aan te passen en dat daarbij snelle voortgang gewenst is. De regering wil echter niet over één nacht ijs gaan. Eerst wordt het Energierapport 2015 en ander onderzoek afgewacht en overleg gevoerd met de sector. Over de uitkomsten zal de Tweede Kamer in het voorjaar 2016 worden geïnformeerd.[41]

Het voorstel bevat maatregelen om de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht ten opzichte van de Minister te versterken. Indien niet tegelijkertijd is verzekerd dat het Staatstoezicht formeel en feitelijk onafhankelijk is ten opzichte van de sector, is niet uit te sluiten dat de taakuitoefening van het Staatstoezicht meer dan voorheen wordt beïnvloed vanuit de sector. Het Staatstoezicht kan optimaal zijn beoogde onafhankelijke rol vervullen als de onafhankelijkheid gelijktijdig in beide richtingen wordt vormgegeven. De Afdeling heeft er begrip voor dat voor de aanpassing van het gasgebouw als geheel tijd wordt genomen, maar ziet niet op voorhand waarom de positie van het Staatstoezicht als onderdeel van het gasgebouw moet wachten op de aanpassing van het gasgebouw als geheel.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom thans nog geen wijzigingen worden voorgesteld om de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht ten opzichte van de sector te waarborgen.

4. Onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen ten opzichte van de sector

a. Aanbevelingen van de OVV

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 5.1 van de toelichting aandacht besteed aan de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van de sector.

b. Samenhang met aanpassing van het gasgebouw

Reeds in de huidige situatie is SodM formeel en feitelijk onafhankelijk van de sector. Anders dan de OVV meent, maakt SodM geen onderdeel uit van het gasgebouw. Nadere maatregelen betreffende de onafhankelijkheid van SodM ten opzichte van de sector zijn dan ook niet nodig, en

---

[40] Aardbevingsrisico's in Groningen, blz. 74–75.
[41] Kamerstukken II 2014/15, 33 529, nr. 143, blz. 8.

bovendien ook niet mogelijk. SodM is immers als rijksinspectie per definitie onafhankelijk van de sector. Dat er mobiliteit plaatsvindt tussen het bedrijfsleven en de rijksoverheid doet hier niets aan af. Om deze reden is er dan ook geen samenhang tussen voorliggend wetsvoorstel en de voorgenomen aanpassing van het gasgebouw.

5. Retributies en vergoedingen betreffende vergunningverlening en toezicht

Het voorstel bepaalt dat een vergoeding verschuldigd is voor het op aanvraag verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning, ontheffing of instemming met betrekking tot mijnbouw, of het beoordelen van een melding voor een handeling met een mobiele installatie. Daarnaast is een vergoeding verschuldigd voor de taken die de inspecteur-generaal der mijnen uitvoert: het houden van toezicht op de naleving van de mijnbouwwet, het verstrekken van adviezen aan de Minister, het beoordelen van aanvragen voor vergunningen en dergelijke, en het uitwisselen van informatie met toezichthouders in andere lidstaten van de Europese Unie.[42]

a. Vergoeding voor vergunningen en daarmee vergelijkbare rechtsfiguren

De verplichting om de kosten te vergoeden voor het verlenen, wijzigen of intrekken van vergunningen en dergelijke wijkt af van een regeling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarin wordt bepaald dat geen rechten worden geheven voor de aanvraag, herziening of intrekking van een vergunning voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk.[43] *Een bepaling met dezelfde grondgedachte is te vinden in de Wet milieubeheer.*[44] *Die grondgedachte is dat milieuleges voor beschikkingen krachtens – onder meer – de Wet milieubeheer voor bedrijven een negatieve incentive zijn voor activiteiten die moeten bijdragen aan een beter milieu, en dat het aanvragen van een vergunning op zich geen vorm van milieuvervuiling is. Daarbij komt, zo stelde de regering destijds, dat veel tijd verloren gaat aan discussies over de hoogte van legesnota's, onder meer omdat het lastig blijkt te zijn om de hoogte van de leges te relateren aan de tijdsbesteding voor de behandeling van de aanvraag.*[45]

In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom van die eerdere beleidskeuze wordt afgeweken. De verwijzing naar het algemene rapport Maat houden 2014 vormt niet zonder meer een toereikende motivering voor het invoeren van leges in dit geval, nu de afschaffing van leges in 1998 specifiek betrekking had op milieuleges.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te vullen.

b. Doorberekening van toezichtkosten

In het voorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU, zoals dat eerder aan de Afdeling werd voorgelegd, werden de kosten van de taken van het Staatstoezicht doorberekend aan de exploitanten en de eigenaren van mijnbouwwerken. Verwezen werd

---

[42] Artikel 133, eerste lid.
[43] Artikel 2.9a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
[44] Artikel 15.34a van de Wet milieubeheer.
[45] Kamerstukken II 1997/98, 25 691, nr. 3, blz. 11–12, Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 48–50.

naar het rapport Maat houden 2014, het toetsingskader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten bij het ontwerpen van wet- en regelgeving. Uitgangspunt van dit rapport is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit algemene middelen moet worden gefinancierd. Uitzonderingen daarop betreffen activiteiten met een quasi-collectief karakter, waardoor sprake is van profijt voor groepen of personen: systeemprofijt of individueel toerekenbaar profijt. De Afdeling onderkende in haar advies over dat wetsvoorstel dat mijnbouwbedrijven een belang hebben bij adequaat toezicht, maar zij wees erop dat het toezicht ook een publiek belang is. Het profijt van toezicht geldt mede voor de samenleving als geheel. Het profijtbeginsel kan in die zin geen rechtvaardiging vormen voor het volledig afschaffen van de overheidsbijdrage. De Afdeling adviseerde bij de doorberekening van de kosten te differentiëren naar de verschillende taken die in het kader van het toezicht worden uitgevoerd.[46]

Naar aanleiding van deze opmerking heeft de regering de specifieke kosten voor de uitvoering van de taken van het Staatstoezicht op de mijnen die worden doorberekend aan mijnbouwbedrijven nader uitgewerkt. Hierbij is, aldus de regering, rekening gehouden met de mate waarin de samenleving belang heeft bij de uitvoering van de toezichthoudende taken. Dat leidde ertoe dat de doorberekening van kosten aanzienlijk werd beperkt. In die vorm werd het wetsvoorstel op 19 september 2014 aan de Tweede Kamer gezonden.[47]

Met het onderhavige voorstel worden de grondslag voor de doorberekening van kosten weer aanzienlijk verbreed. Voorgesteld wordt een vergoeding te vragen voor onder meer de volgende taken:

a. *het toezicht op de naleving van de Mbw en andere wetten waarvoor ambtenaren van het Staatstoezicht zijn aangewezen als toezichthouders;*
b. *de advisering aan de Minister bij besluiten die die Minister neemt inzake mijnbouw;*
c. *het toetsen van risicobeoordelingen voor advisering aan de Minister;*
d. *het doen verrichten van onderzoek, indien dat nodig is voor het toetsen van een risicobeoordeling;*
e. *het gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding van het toezicht op de naleving, de risicobeoordelingen en het onderzoek;*
f. *het beoordelen van het rapport inzake grote gevaren voor een instemming als bedoeld in de Mbw;*
g. *het beoordelen van kennisgevingen, bedoeld in de Mbw.*

Deze uitbreiding van de kostendoorberekening wordt wederom onderbouwd met een verwijzing naar het rapport Maat houden 2014 en het daarin vervatte profijtbeginsel.[48] *Dit betekent dat, nog maar een jaar nadat de toerekening van kosten naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling nader is afgewogen, die afweging opnieuw wordt gemaakt, aan de hand van dezelfde criteria, maar met een duidelijk andere uitkomst. Deze uitkomst is, gelet op de geschetste voorgeschiedenis, niet goed begrijpelijk.*

---

[46] Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 4, punt 2. Het ging om de kosten van een mechanisme voor vertrouwelijke melding van veiligheids- en milieukwesties, het uitwisselen van kennis, gegevens en ervaringen met toezichthouders van andere lidstaten, het publiceren van die informatie, het onderzoeken van zware ongevallen, het zorgdragen dat de aanbevelingen na zo'n onderzoek worden uitgevoerd, alsmede om de kosten van toezicht en inspecties.
[47] Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 3: artikel 133.
[48] Toelichting, paragraaf 8 (Retributie).

Voorts is van belang dat in het rapport Maat houden 2014 wordt opgemerkt dat de door te berekenen kosten niet in een te ver verwijderd verband tot de handhavingsactiviteiten moeten staan. In het Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden wordt een voorbeeld van te ver verwijderde kosten gegeven: kosten die verband houden met het door de toezichthouder uit eigen beweging maken van (bestuurlijke) rapportages, marktanalyses en advisering van bewindspersonen.[49] *In dit licht bezien is de omschrijving onder b te ruim, omdat die mede betrekking kan hebben op handhavings- en sanctiebesluiten. Voorts kan betwijfeld worden of de kosten die verband houden met risicobeoordelingen (onder c, d en een deel van e) wel zouden moeten worden doorberekend, omdat het voorstel geen verband legt tussen risicobeoordelingen en het leveren van directe prestaties aan bedrijven, zoals vergunningverlening.*[50] *Dat verband ontbreekt eveneens bij het andere deel van onderdeel e: het gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding van het toezicht op de naleving.*

De Afdeling adviseert de doorberekening van de toezichtkosten, genoemd onder a tot en met g, te differentiëren en het voorstel aan te passen.

5. Retributies en vergoedingen betreffende vergunningverlening en toezicht

a. Vergoeding voor vergunningen en daarmee vergelijkbare rechtsfiguren

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 8 van de toelichting aangevuld met een passage over milieuleges.

b. Doorberekening van toezichtskosten

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling zijn in paragraaf 8 van de toelichting de redenen van de toerekening nader geduid. Tevens is artikel 133, eerste lid, onderdeel b, gewijzigd in verband met het advies van de Afdeling te differentiëren in de doorberekening van de toezichtskosten. De wijziging strekt ertoe het gevraagd of ongevraagd verstrekken van beleidsadviezen en het opleggen van sanctiebesluiten uit te sluiten van kostentoerekening.

6. Referendum en spoed

De inwerkingtreding van het voorstel zal worden geregeld bij koninklijk besluit; daarbij kan worden bepaald dat de verschillende artikelen of onderdelen van het voorstel op verschillende tijdstippen in werking treden.

In het inwerkingtredingsbesluit kan de spoedprocedure voor raadgevende referenda worden toegepast.[51] *De spoedprocedure houdt in dat een eventueel referendum over de wet zal plaatsvinden nadat delen van de wet al in werking zijn getreden. Volgens de toelichting is hiervoor gekozen omdat het voorstel bepalingen bevat die zo spoedig mogelijk in werking moeten treden. Het gaat om bepalingen over de veiligheid en over de*

---

[49] Maat houden 2014, blz. 4. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, blz. 37.

[50] Het begrip «risicobeoordeling» wordt in artikel 1, onderdeel ah, omschreven als: «wetenschappelijke of anderszins geobjectiveerde beoordeling, die bestaat uit een gevareninventarisatie, gevarenkarakterisatie, blootstellingschatting en risicokarakterisatie». Wanneer zo'n risicobeoordeling wordt uitgevoerd wordt niet geregeld.

[51] Artikel II.

betrokkenheid van de regionale overheden bij de beslissingen omtrent mijnbouw.[52]

a. Toepassing van de spoedprocedure

De Wet raadgevend referendum heeft als uitgangspunt dat een wet niet in werking treedt voordat daarover een referendum is gehouden of althans de gelegenheid is geweest om een inleidend verzoek daartoe in te dienen. De bijzondere wetgever kan alleen van dat uitgangspunt afwijken als een wet dermate spoedeisend is dat zij onmiddellijk in werking moet treden. Als de bijzondere wetgever te lichtvaardig daarvoor zou kiezen, zou dat het karakter van de Wet raadgevend referendum als algemene wet aantasten.[53]

De veiligheid van de bewoners in winningsgebieden betreft een gewichtig belang. De toelichting maakt echter niet aannemelijk dat dat belang zodanig spoedeisend is dat van de algemene regel van de Wet raadgevend referendum moet worden afgeweken. In de toelichting wordt niet aangegeven dat zich op korte termijn de noodzaak voordoet om een besluit te nemen over de winning van delfstoffen (waarbij dan het veiligheidsbelang dient te worden meegewogen).

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichting in te gaan en zo nodig de spoedprocedure in het voorstel te schrappen.

b. Vormgeving van de spoedprocedure

Indien het echter nu al aangewezen is dat de spoedprocedure moet worden toegepast, kan de inwerkingtreding eenvoudiger worden vormgegeven. Het is dan niet noodzakelijk te bepalen dat in het inwerkingtredingsbesluit de spoedprocedure voor raadgevende referenda zo nodig wordt toegepast; de wet zelf kan dat bepalen.[54] *De Afdeling adviseert het voorstel, ingeval de spoedprocedure moet worden toegepast, dienaangaande aan te passen.*

6. Referendum en spoed

a. Toepassing van de spoedprocedure

Op advies van de Afdeling is de toelichting op artikel IV inzake de toepasselijkheid van de spoedprocedure, bedoeld in artikel 12 van de Wet raadgevend referendum, aangevuld.

b. Vormgeving van de spoedprocedure

Het wetsvoorstel bevat onderdelen die bij koninklijk besluit op verschillende momenten in werking zullen treden. Niet voor alle onderdelen hoeft spoedeisendheid aan de orde tezijn. Toepassing van artikel 12, eerste lid, van de Wet raadgevend referendum hoeft dan ook niet nodig te zijn. Het advies van de Afdeling om met toepassing van een aangepast model B van concept-aanwijzing 180a van de Aanwijzingen voor de regelgeving de

---

[52] Toelichting op artikel II.

[53] Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 9–10, 19–21.

[54] Artikel II komt dan, met toepassing van model B van concept-aanwijzing 180a van de Aanwijzingen voor de regelgeving (https://www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving), te luiden: «Onder toepassing van artikel 12, eerste lid, van de Wet raadgevend referendum treden de artikelen van deze wet in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.»

wet zelf de toepasselijkheid van de spoedprocedure te laten bepalen, is dan ook niet overgenomen.

7. Verhouding voorstel en amendementen nrs. 36 en 38

De Afdeling heeft op verzoek van de Minister van Economische Zaken voorlichting gegeven over vier (aangenomen) amendementen bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van twee Europese richtlijnen (2013/30/EU en 2004/35/EG)[55] *(verder: wetsvoorstel 34041). In het aan de Afdeling voorgelegde voorstel zijn wijzigingen aangebracht ten opzichte van de tekst van de amendementen 36 en 38. In onderstaande schema's worden de twee amendementen en de daarmee corresponderende bepalingen in het voorliggende voorstel naast elkaar gezet.*

Schema 1. Verruiming afwijzingsgronden opsporings- en winningsvergunning of winningsplan

Amendement nr. 36	Voorstel
Afwijzing opsporings- en winningsvergunning of winningsplan is mogelijk indien op grond van beschikbare gegevens blijkt dat het risico bestaat dat de activiteit: i. nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, ii. schade door bodembeweging veroorzaakt, iii. de veiligheid schaadt, of iv. de volksgezondheid schaadt.	*Afwijzing opsporings- en winningsvergunning, winningsplan of opslagvergunning is mogelijk: a. krachtens in een amvb gestelde regels over: – het geheel of gedeeltelijk uitsluiten van een gebied van de opsporing of winning van een delfstof of aardwarmte, – de diepte waarop een activiteit plaatsvindt, – de soort activiteit, of – de soort delfstof b. indien het in de aanvraag aangeduide gebied niet geschikt wordt geacht om reden van het belang van: – de veiligheid voor omwonenden, of – het voorkomen van ernstige schade aan gebouwen of infrastructurele werken – het planmatig gebruik of beheer van delfstoffen, aardwarmte, andere natuurlijke rijkdommen, waaronder grondwater met het oog op de winning van drinkwater, of mogelijkheden tot het opslaan van stoffen.*[1]
Aan een vergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden indien het aannemelijk is dat bedoelde nadelige gevolgen of schade kunnen ontstaan. Een vergunning kan tevens onder andere beperkingen worden verleend. Ook kunnen andere voorschriften aan de vergunning worden verbonden.	*Aan een vergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden verbonden indien het aannemelijk is dat bedoelde nadelige gevolgen of schade kunnen ontstaan.*[2]

[1] Artikel I, onderdelen B en I. Hetgeen is opgenomen onder a is niet van toepassing op het winningsplan (artikel I, Onderdeel O, van het voorstel).
[2] Artikel I, onderdelen D, J en O.

[55] Voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met Implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), Kamerstukken II 2014/15, 34 041, A.

Schema 2. Betrekken burgerperspectief bij vergunningen of winningsplan

Amendement nr. 38	Voorstel
Adviesrecht over mijnbouwwetvergunningen en winningsplan naast GS voor: a. colleges van burgemeester en wethouders; b. dagelijks bestuur van waterschappen.	*GS moeten bij het advies over mijnbouwwet-vergunningen betrekken: a. colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft en b. dagelijks bestuur van de waterschappen van het gebied waarop de aanvraag betrekking heeft met het oog op waterkwaliteit, waterkwantiteit en infrastructurele werken.[1] Adviesrecht over winningsplan voor: a. colleges van burgemeester en wethouders; b. dagelijks bestuur van waterschappen.[2]*
Indien de beslissing van de Minister afwijkt van een of meer van de door deze colleges uitgebrachte adviezen, verplichting tot vermelding redenen hiervan.	

[1] Artikel I, onderdeel E, van het voorstel.
[2] Artikel I, onderdeel M (artikel 34, vijfde lid, van het voorstel.

De wijzigingen in het voorstel ten opzichte van de amendementen 36 en 38 geven de Afdeling op zichzelf geen aanleiding voor het maken van opmerkingen. Wel valt het op dat in de toelichting slechts summier op de verschillen wordt ingegaan. De Afdeling adviseert de verschillen tussen tussen het voorstel en de amendementen nrs. 36 en 38 zoals deze nu onderdeel uitmaken van wetsvoorstel 34 041 te verduidelijken en toe te lichten.

7. Verhouding voorstel en amendementen nrs. 36 en 38

Op de voorlichting van de Afdeling over de amendementen in het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk (Kamerstukken 2014/15, 34 041, A, hierna: wetsvoorstel veiligheid offshore olie- en gasactiviteiten) is gereageerd bij brieven aan de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal met redengeving van de wijze waarop met de voorlichting van de Afdeling rekening wordt gehouden in het onderhavige wetsvoorstel. De voorlichting over de amendementen nrs. 36 en 38 heeft geen aanleiding gegeven tot aanpassing van bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel inzake versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie.
De voorlichting over amendement nr. 35 inzake informatieverplichtingen heeft wel aanleiding gegeven dit wetsvoorstel aan te passen. Alsnog is met artikel III voor alle mijnbouwactiviteiten in artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in een geclausuleerde informatieverplichting voorzien.

Amendement 35 in het wetsvoorstel veiligheid offshore olie- en gasactiviteiten is in overeenstemming met de brieven aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal over de voorlichting van de Afdeling over dat wetsvoorstel ingevoegd in het onderhavige wetsvoorstel. In aanvulling is de verwijzing in de definitie van het begrip productie-installatie in overeenstemming gebracht met de aanwijzingen voor de regelgeving.

8. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

9. De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

10. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele kleine verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren. Zo zijn de opsommingen in overeenstemming gebracht met aanwijzing 101 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Verder is de aanduiding van het college van burgemeester en wethouders in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, gecorrigeerd. Het begrip winning is in artikel 35, eerste lid, onderdeel f, door een aanvulling verduidelijkt. Daarnaast is dit onderdeel met betrekking tot de begrenzing in overeenstemming gebracht met het onderhavige wetsvoorstel. Een correctie is in onderdeel P aangebracht voor het gebruik van kleine letters en hoofdletters. Tot slot is de verwijzing in artikel 1, onderdeel 1, van de Wet op de economische delicten naar de artikelen 13 en 29 van de Mijnbouwwet gecorrigeerd en zijn de verwijzingen in artikel 127, eerste lid, aanhef, onderdelen a en f, en 132 aangevuld. De memorie van toelichting, blz. 4, is aangepast aan het tweede advies van de commissie Meijdam en de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 november 2015 inzake het tweede advies van de commissie Meijdam (Kamerstukken II 2015/16, 33 529, nr. 205.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vicepresident van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.15.0306/IV

- In artikel 16, tweede lid, aanhef (Onderdeel E) de volgende zinsnede schrappen: van de provincie.
- In het eerste lid van artikel 30 «artikel 29, tweede en derde lid» vervangen door: artikel 29, tweede, derde en vierde lid.
- In artikel 127, eerste lid, de omschrijving van taken consequent als infinitief schrijven, bijvoorbeeld in onderdeel a «het toezicht op» tweemaal wijzigen in: toezicht uit te oefenen op. In het vierde lid «het vierde lid» wijzigen in: het derde lid.
- In de artikelen 167a en 167b het opschrift van het voorstel correct weergeven.
- In paragraaf 7 van de toelichting verduidelijken wat wordt bedoeld met de afspraken over de verdeling van het gebied volgens het Eems-Dollard Verdrag 1960. Verwijzen naar artikel 6 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende het gebruik en beheer van de territoriale zee van 3 tot 12 zeemijlen, dat op 24 oktober 2014 op de Eems is ondertekend (Trb 2014, 182), als daarop wordt gedoeld.